

Introduzione alla tematica dell'utilizzazione del suolo

Prof. M. Grillenzoni

Presidente del Ce.S.E.T.

Due anni addietro, in occasione del XII Incontro di studio tenutosi a Sassari, presentando una comunicazione su « la ricerca di nuovi assetti territoriali » ritenni di completarne il titolo, aggiungendo « una tematica aperta ».

La mia memoria, lambendo l'argomento principale dell'Incontro — *la pianificazione regionale* — di per sé già ricca di contenuti dopo le brillanti relazioni¹ e le numerose comunicazioni, voleva in verità significare programmaticamente l'impegno assunto dal Ce.S.E.T. di offrire ulteriori contributi su una materia — *l'economia territoriale* — estremamente articolata e complessa.

Ecco perché, nell'osservanza dei fini istituzionali del Centro, dopo l'Incontro di Bologna del 1983 dedicato ad un tema squisitamente aziendalistico, il Comitato Scientifico ha ritenuto di rivolgere nuovamente l'attenzione ai problemi territoriali, soffermandola quest'anno sugli « *aspetti economici, estimativi e normativi dell'utilizzazione del suolo* ».

Dirò subito che, confermando l'impostazione intersettoriale e multidisciplinare cui si ispira l'attività del Centro, che ho l'onore di presiedere, l'odierno Incontro non poteva trovare sede culturale e geografica più qualificata.

Il perché è presto detto.

* * *

Chi ci ospita è stato il principale artefice di quell'opera unica e, forse, irripetibile che nell'Atlante Mondiale dell'Agricoltura ha raccolto e rappresentato con rigore scientifico le principali forme di utilizzazione del suolo, corredandole di quattro volumi di mono-

¹ Tenute rispettivamente dal Prof. L. Idda, dal Prof. A. Antonietti e dal Prof. A. Carrozza.

grafie che, per quanto finalizzate alla realizzazione di detto Atlante, non hanno trascurato di accennare ad aspetti comparati della vita economica e sociale di tutti gli Stati considerati ed ordinati per continente.

Almeno per il nostro Paese riteniamo che la dinamica dell'utilizzazione del suolo, registrata nell'ultimo ventennio, abbia modificato in maniera più o meno incisiva l'assetto di molti territori rurali per effetto dello sviluppo delle attività economiche e delle connesse forme di insediamento della popolazione. Sviluppo che ha comportato la sottrazione di considerevoli spazi agricoli per destinarli, tra l'altro, alla valorizzazione turistica di molte zone montane e litoranee ed al potenziamento delle infrastrutture di servizio e di collegamento.

Basti pensare che la superficie agraria e forestale, pari ad oltre il 90% nel 1960, era scesa nel 1978 a meno dell'80%. Non è detto che l'entità differenziale sia stata tutta urbanizzata; certamente in tali fenomeni, territorialmente concentrati, si sono perduti molti connotati dell'antico scenario rurale. Al punto che riterrei auspicabile una riedizione della « carta delle utilizzazioni del suolo d'Italia », non più limitata ad evidenziare le espressioni prettamente agricole che, pur interessando quasi i 4/5 del territorio nazionale, concorrono oggi con un modesto 6% alla formazione del reddito nazionale, bensì visualizzando detta « carta » in un contesto inter-settoriale.

Rinnovando perciò la nostra gratitudine al Prof. Vanzetti per l'ospitalità offertaci in questa prestigiosa sede accademica, sia consentito di accennare al significato geografico della sede prescelta per l'odierno Incontro.

* * *

Verona, capitale « verde » dell'agricoltura italiana con le sue molteplici manifestazioni fieristiche aperte lungo la via che porta direttamente al Centro Europa (dove è in atto da tempo una regolamentazione degli spazi rurali), si trova anche al centro di due regioni, che hanno offerto espressioni diverse allo sviluppo economico del territorio.

Dalle note concentrazioni industriali dell'« hinterland » lombardo-occidentale si passa gradualmente, attraverso Verona, agli insediamenti intersettoriali integrati nel territorio rurale delle province

orientali del Veneto. È, quest'ultimo, il terzo approccio che, in ordine di tempo, si è manifestato nella realtà evolutiva dell'utilizzazione del suolo del nostro Paese.

Dopo il « triangolo » nord-occidentale ed i « poli » di sviluppo del Mezzogiorno, il « modello » veneto (cui vorremmo assimilare quello emiliano-romagnolo e marchigiano per dovere di obiettività) si è concretizzato in forme insediative delle attività economiche meno congestionate rispetto ai passati modelli e, pertanto, più interconnesse con il tradizionale tessuto rurale e con le abitudini di insediamento decentrato della popolazione.

Tale compenetrazione intersettoriale, se ha consentito di limitare i fenomeni di sconfigurazione dell'originario « landscape » ha, d'altra parte, accentuato i problemi di gestione del territorio per gli usi molteplici e alternativi cui destinare la risorsa « suolo ». Sulla quale si concentrano notoriamente interessi diversi, pubblici e privati, che sovente conducono a conflitti di competenza ed a scelte di opportunità contingente. Tali scelte, negli anni '70, hanno portato l'intervento dell'amministrazione pubblica nella direzione quasi esclusiva di normative vincolistiche, privilegiando talvolta l'edificabilità nei confronti della tutela dell'ambiente naturale.

Considerata per lungo tempo solo dal punto di vista della produzione di derrate alimentari, l'agricoltura rappresenta oggi un mezzo essenziale di tutela del territorio e del paesaggio, di conservazione attiva del suolo, di mantenimento nelle campagne di una vita sociale ed economica ad un livello di minimo relativo.

Ci si domanda, in particolare, in un quadro prospettico di sviluppo economico programmato, se non sia possibile stimolare processi di riequilibrio del territorio, attraverso una migliore utilizzazione delle risorse naturali ed umane per conseguire più accettabili rapporti di interconnessione (e non di contrapposizione) tra i vari settori produttivi e tra città e campagna.

Secondo l'amico e collega Prof. Agostini, « l'esperienza ci ha insegnato che in assenza di scelte e di contenuti programmatori, vale a dire utilizzando solo vincoli procedurali e la densità edificatoria, è impossibile gestire, ed ancor di più, tutelare le risorse ambientali e le aree di preminente interesse agricolo »².

² Dall'intervento conclusivo all'Incontro di studio del Ce.S.E.T., Sassari 1982, pag. 196.

Dopo tutto, l'uso della terra — è stato recentemente scritto — va inteso come fonte di felicità umana, cioè mezzo per assicurarsi una giusta dimora e per conseguire un arricchimento della personalità. Ciò scaturisce dalla constatazione che: « L'uomo è al tempo stesso creatura e rovina del suo ambiente, che gli dà sostentamento fisico e gli consente la possibilità di sviluppo intellettuale, morale, sociale e spirituale... La protezione ed il miglioramento dell'ambiente rappresentano il benessere dei popoli e lo sviluppo economico del mondo »³.

La crescente consapevolezza per i problemi del territorio, la cui dinamica d'uso sembrerebbe dipendere sempre meno dagli adattamenti spontanei dei singoli operatori per inquadrarsi progressivamente in una visione decentrata — a livello regionale e provinciale — di competenze e di strumenti pianificati di intervento, trova nelle relazioni presentate all'odierno Incontro di studio del Ce.S.E.T. puntuale ed esauriente trattazione sotto il profilo economico normativo ed estimativo.

Ai problemi economici di analisi e di interpretazione dei fattori che interagiscono sulle varie forme di utilizzazione, da dare programmaticamente al suolo per il suo impiego più razionale nel breve periodo senza comprometterne usi più convenienti in via differita, è dedicata la relazione del Prof. Danilo Agostini, ordinario di Estimo Rurale e Contabilità nell'Università di Padova.

Tale analisi comporta, operativamente, l'elaborazione di indicatori economici e statistici sulla dinamica territoriale per orientare razionalmente i problemi di scelta e l'adozione coerente di normative chiare e flessibili ad un tempo. Si tratta, in sostanza, di acquisire quegli elementi indispensabili per passare dall'attuale cultura dei vincoli alla cultura delle scelte; da una legislazione in negativo, che privilegia sovente l'« inagire », a leggi in positivo che favoriscano le proposte ed i programmi di valorizzazione.

La relazione del Prof. Umberto Pototschnig, ordinario di Diritto Amministrativo nell'Università di Milano, ci intratterrà su tali aspetti normativi.

Alle problematiche economiche e giuridiche si associano inoltre quesiti estimativi, la cui risoluzione può avvenire nella sfera priva-

³ Dalla dichiarazione delle Nazioni Unite alla Conferenza di Stoccolma sull'Ambiente, 5-16 giugno 1972.

tistica od in quella pubblicistica, quale caratteristica dell'economia « mista ». Si tratta in ogni caso di giudizi di stima condizionati, che nel passato più o meno recente hanno dato luogo al cosiddetto « estimo legale ». Di questi quesiti e del modo più razionale di pervenire a motivati giudizi di valore si occuperà la relazione del Prof. Piero Carrer, ordinario di Estimo ed Esercizio Professionale nell'Università di Firenze.

La scelta di tali illustri relatori non è casuale. Si tratta di studiosi che, alla riconosciuta dottrina, uniscono una rara competenza ed aderenza alla realtà per le esperienze acquisite sul piano operativo.

Dalle Loro relazioni è pertanto lecito attendersi non solo una disamina approfondita ed esauriente, ma anche una serie di riflessioni e di stimoli per qualificati interventi.

A nome del Comitato Scientifico del Ce.S.E.T. desidero pertanto esprimere Loro sentiti ringraziamenti per il contributo di pensiero e di metodo che ci offriranno nella trattazione della tematica odierna.

* * *

La nostra gratitudine va estesa a quanti hanno contribuito all'organizzazione dell'odierno Incontro:

- in primo luogo al Prof. Carlo Vanzetti ed alla Segreteria dell'Accademia di Agricoltura, Scienze e Lettere di Verona;
- agli Istituti di Credito di interesse nazionale, regionale e locale per il supporto finanziario concesso grazie al fattivo interessamento del Prof. Alessandro Antonietti⁴;
- ai titolari delle aziende agricole veronesi Montresor e Piona per l'omaggio di prodotti vinicoli che assaggeremo durante la colazione;
- alla Segreteria del Ce.S.E.T. ed agli amici veneti per la collaborazione offerta nel non facile compito di coordinamento dei lavori preparatori;

⁴ Precisamente:

- l'Istituto di Credito Fondiario delle Venezie;
- la Banca Popolare di Verona;
- la Cassa di Risparmio di Verona, Vicenza e Belluno;
- l'Istituto Federale delle Casse di Risparmio del Veneto.
- il Monte dei Paschi di Siena.

— alla Regione del Veneto, qui rappresentata dall'Ing. Frank, che mi auguro possa offrire un contributo per la stampa degli Atti del presente Incontro.

A questo proposito desidero segnalare l'intendimento del Centro di pubblicare gli Atti al più presto. Chi intendesse intervenire oralmente nel corso del dibattito, è così invitato a far pervenire il testo scritto alla segreteria del Centro al più presto e, comunque, entro il prossimo mese di marzo.

Per l'Incontro di oggi, preciso che sono già pervenute varie comunicazioni scritte di colleghi e di studiosi di varie discipline. Comunicazioni che avranno, come di consueto, precedenza sugli interventi orali. Chi desidera partecipare alla discussione è pertanto pregato di segnalarlo fin d'ora per favorire il necessario coordinamento dei lavori.

Sotto questo aspetto, ritengo di interpretare il desiderio espresso dal Prof. Vanzetti di affidare la presidenza per la mattinata al Prof. Alessandro Antonietti; nel pomeriggio presiederà il Prof. Antonio Carrozza, Vice-Presidente del Ce.S.E.T., e concluderà i lavori il Prof. Luigi Costato, ordinario di Diritto Agrario nell'Università di Ferrara.

* * *

Prima di cedere la presidenza al Prof. Antonietti, rispettando una procedura ormai consolidata, ho infine il piacere di informare i presenti che il Comitato scientifico del Ce.S.E.T. ha stabilito che il XV Incontro avrà per tema « *La stima dei redditi e dei valori immobiliari a fini fiscali* ». La sede dovrebbe essere Viterbo, dove la locale Camera di Commercio, di concerto con l'Università della Tuscia, si è dichiarata disponibile ad offrire il necessario supporto organizzativo per il buon esito dell'iniziativa, che riteniamo possa suscitare interesse e risonanza sia nell'ambito professionale, sia a livello istituzionale.

Vi ringrazio.